

Борис Тучић¹

Прегледни научни рад
UDK 005.311.6:341.217(4-672EU)
DOI 10.7251/POL1509169T

ПОСТУПЦИ ОДЛУЧИВАЊА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ У ОБЛАСТИМА ИНТЕГРАЦИЈЕ

DECISION MAKING PROCEDURES IN THE EUROPEAN UNION IN
THE FIELDS OF INTEGRATION

Summary: In this text is given a short description of legislative procedures in the fields of integration within the European Union, their basic characteristics and most relevant changes they have come through in last several decades. Under the influences of “deepening” and “widening” of the European integration, the increase of the number of member states, as well as of the need to make the European Union more democratic political and institutional system, the position of the European Parliament in the legislative procedures has improved during the years, but it’s still just a small and insufficient step in order to open the European Union for its citizens and to make it more transparent in its work, especially taking into account that originally economic crisis has been transformed into political and institutional one.

Key words: The European Union, the European Parliament, decision making, procedures, integration

Сажетак: У раду је дат кратак приказ основних карактеристика и најзначајнијих промена у поступцима одлучивања у областима интеграције у Европској унији до којих је долазило у протеклих неколико деценија. Под утицајем продубљења и проширења интеграционог процеса, циклочног повећања броја чланица, те потребе за обезбеђењем вишег степена демократичности у њеном деловању, континуирано је долазило до ширења модалитета одлучивања квалификованом већином, али и јачања позиције и улоге Европског парламента који је данас, посебно гледајући из перспективе поступка саодлучивања или редовног (уобичајеног) поступка, као најраширенијег модалитета одлучивања у областима интеграције, бар формално позициониран „раме уз раме“

¹ Доктор политичких наука из области међународних односа.

са Саветом. Међутим, јачање позиције Европског парламента представља само малу и недовољну рефлексију на потребу хитног обезбеђења вишег степена демократичности и снажнијег приближавања Уније грађанима, посебно у условима кризе у којој се она налази, а која је одавно престала да буде искључиво економског карактера, манифестујући се и у политичкој и институционалној сфери.

Кључне речи: Европска унија, Европски парламент, одлучивање, процедуре, интеграције

Један од незаобилазних елемената при сагледавању природе и начина функционисања сваког правног и политичког система односи се на правностваралачке, односно поступке одлучивања који се у оквиру њега примењују. Тако је и са Европском унијом, као специфичном „governing“ структуром, која се низом својих карактеристика, управо у овом контексту, снажно диференцира од тзв. типичних међународних организација, приближавајући се истовремено моделима управљања и одлучивања какви се могу идентификовати у сложеним облицима државног организовања. Реч је, наравно, о поступцима одлучивања који се примењују у областима обухваћеним тзв. интегративним моделом регулаторног деловања и који, посебно ступањем Уговора из Лисабона на снагу, заузимају централно место у правном, политичком и институционалном ткиву Европске уније, док су поступци међувладине сарадње, инхерентни типичним међународним организацијама, претежно задржани у области Заједничке спољне политике и политике безбедности. У наставку текста дат је кратак преглед поступака одлучивања у областима интеграције, како у предлисабонском, тако и постлисабонском периоду.

Централна измена коју у овом контексту доноси Уговор из Лисабона односи се на редукцију броја поступака одлучивања, у смислу да је предлисабонских пет редовних или општих поступака који су се примењивали у оквиру некадашње Европске заједнице – основни поступак, поступак консултовања, поступак сарадње, поступак саодлучивања и поступак давања сагласности – сведено на два модела усвајања одлука од стране институција европске организације: редовни или уобичајени поступак (*ordinary procedure*), који, суштински, представља преименовани поступак саодлучивања из предлисабонског периода, те посебни поступак (*special procedure*), који, како ће се видети, подразумева нешто другачију природу односа Савета и Европског парламента у правностваралачком процесу. Уговор из Лисабона задржава и тенденцију континуираног проширења поступка саодлучивања на све већи

број области деловања Заједнице, односно Уније, те је стога дати поступак решењима новог уговорног акта и одређен као „основни или уобичајени“.

а) Редовни поступци одлучивања у областима интеграције

Основни критеријум диференцијације пет редовних поступака одлучивања који су се у предлисабонском периоду примењивали у оквиру Заједнице односио се на позицију и улогу Европског парламента у правностваралачком процесу. Тако, на пример, **основни поступак** подразумевао је одлучивање Савета на темељу предлога Европске комисије, без било какве партиципације Европског парламента. Од некада доминантног, примена основног поступка је временом редукована искључиво на питања која су у очима држава чланица уживала статус „политички осетљивих“, као што је утврђивање заједничке царинске тарифе (члан 26 Уговора о Европској заједници), ограничење кретања капитала из држава нечланица (чланови 57.2 и 59 Уговора о Европској заједници) или, пак, ванредне мере ограничења имиграције из држава нечланица (члан 64.2 Уговора о Европској заједници). **Консултативни поступак** уведен је римским уговорима, односно, прецизније, у 22 члана Уговора о Европској економској заједници и 11 чланова Уговора о Европској заједници за атомску енергију, да би временом његова примена била континуирано проширивана. Истовремено, од почетка шездесетих година прошлог века, у деловању Савета развила се неформална пракса консултовања Европског парламента приликом усвајања готово свих обавезујућих комунитарних аката, с тим што, за разлику од уговорно предвиђених консултација, Савјет у оваквим случајевима није био у обавези да мишљење Парламента и сачека. Уколико се радило о уговорно дефинисаној обавези, иако га садржински није обавезивало, Савет је мишљење Парламента морао не само да затражи, него и да га сачека, што је представљало процедурални предуслов правоваљаности акта којег усваја Савет. О датој обавези Савета прецизно се изјаснио и Суд правде Европске уније, на пример, у случају *Isoglucose*², поништивши акт Савета управо из разлога што овај није сачекао мишљење Парламента у поступку одлучивања. С друге стране, уколико би проценио да Парламент у поступку одлучивања није поступио у складу са принципима искрене или лојалне сарадње и институционалног баланса, Суд је неретко био склон да подржи позицију Саве-

² С – 138/79, *Roquette Freres vs Council*, 1980, ECR 3333, 3360, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61980CJ0179> (датум посјете: 02.04.2015. године)

та³. Од Јединственог европског акта била је приметна постепена замена поступка консултовања другим облицима одлучивања, при чему, од Мастрихта, поготово поступком саодлучивања, међутим, његова примена дуго је задржана у оквиру пољопривредне политике (члан 37 Уговора о Европској заједници), области хармонизације индиректних пореза (члан 93 Уговора о Европској заједници), одређеним аспектима заштите животне средине (члан 175 Уговора о Европској заједници), те по неким питањима стварања и функционисања Европске монетарне уније (члан 104, став 14 Уговора о Европској заједници). **Поступак сарадње**, односно, како га је Уговор о Европској заједници називао – „поступак из члана 252“, уведен је Јединственим европским актом, који је његову примену предвидео у само десетак чланова, али у односу на питања од великог значаја. Ту су, пре свега, спадале мере којима је, у циљу успостављања заједничког тржишта, вршена хармонизација националних законских аката, мере које су се односиле на посебне истраживачке програме, одлуке о регионалном фонду и нека питања социјалне политике. Изменама и допунама оснивачких аката у Мастрихту примена поступка сарадње је проширена на неке нове случајеве, да би у Амстердаму он био замењен претежно поступком саодлучивања, изузев у областима монетарне уније. Суштински, поступак сарадње подразумевао је два читања. Европска комисија је Савету и Парламенту достављала предлог акта. Парламент је усвајао мишљење на предлог Комисије и достављао га Савету, а овај је квалификованом већином усвајао „заједнички став“ који се објављивао у Службеном гласнику Европске уније. У оквиру фазе „другог читања“, пред Парламентом су стајале три могућности, без обзира што је коначна одлука припадала не њему, већ Савету. Прва је подразумевала да Парламент подржи заједнички став Савета или, пак, не доносе никакву одлуку у предвиђеном року од три месеца, након чега је Савет усвајао заједнички став као коначни акт. Друга могућност односила се на могућност да Парламент, апсолутном већином, усвоји измене заједничког става, чија је даља судбина увелико зависила од Европске комисије. Наиме, према члану 252 (е), Савет је квалификованом већином могао усвојити предлог измена заједничког става уколико га је претходно усвојила Европска комисија, док је једногласност Савета била неопходна приликом усвајања предлога измена заједничког става којег Комисија није потврдила или, пак, приликом измена самог предлога Комисије. Трећа могућност, у складу са чланом 252 (ц), подразумевала је и могућност да Европски

³ Погледати, на пример: C - 65/93, *European Parliament vs. Council*, 1995, ECR I – 643, резиме случаја доступан на: http://www.cjel.net/print/1_3-vannuffel, (датум посјете: 02.04.2015. године)

парламент, већином гласова својих чланова, одбије заједнички став Савета, што овог није спречавало да усвоји свој заједнички став једногласном одлуком својих чланова. Очигледно, и поред тога што је поступак сарадње ојачао позицију Парламента у процесу одлучивања, он му није обезбедио равноправну позицију са Саветом, јер је овај, једногласним изјашњењем својих чланова, увек могао прегласати мишљење Парламента. Такође, поступак сарадње није подразумевао непосредан однос Парламента и Савета, већ се између њих као посредник појављивала Комисија, од чијих ставова је у великој мери зависила судбина измена предлога које је предлагао Европски парламент. **Поступак одобрења (сагласности)** такође је уведен Јединственим европским актом, и то за питања приступања нових чланица и закључења споразума о придруживању. Каснијим изменама и допунама оснивачких аката његова примена је значајно проширена, а у појединим случајевима сагласност Европског парламента предвиђају решења и Уговора из Лисабона. У најкраћем, Савет у оквиру овог поступка није могао усвојити акт док не добије сагласност Европског парламента, које је овај, опет, усвајао на основу извештаја свог одговарајућег комитета који је препоручивао да се одређени предлог прихвати или одбаци. Интересантно је да у оквиру овог поступка Парламент није располагао правом да предлаже измене и допуне предлога Комисије, те му је могућност ускраћивања своје сагласности на предлог служила као својеврстан вето механизам. **Поступак саодлучивања**, чија је основна карактеристика равноправност Савета и Европског парламента, уведен је изменама и допунама оснивачког акта у Мастрихту и континуирано прошириван на све већи број случајева. Континуитет о којем је реч, као што ће се видети, наставља и Уговор из Лисабона. У предлисабонском периоду поступак саодлучивања био је регулисан чланом 251 Уговора о Европској заједници (пре ренумерације у Амстердаму радило се о члану 189б). У Амстердаму је извршено његово поједностављење, у смислу да је конципирано да се поступак реализује у највише два читања, с тим што се сагласност Парламента и Савета по одређеном предлогу акта може постићи у било којој фази поступка, при чему досадашња пракса јасно указује да се сагласност две институције најчешће постиже током фаза првог и другог читања, те да веома мали број предлога аката захтева отпочињање фазе концилијације, односно „обавезног мирења“. Као и код осталих редовних поступака, и поступак саодлучивања започиње предлогом Европске комисије који се упућује Савету и Парламенту. Парламент врши прво читање предлога и усваја мишљење које може, али не мора садржавати предлог измена предлога Комисије. Савету на располагању стоје две могућности: или да квалификованом већином усвоји

меру у складу са мишљењем Парламента, односно да прихвати измене предлога које је Парламент евентуално предложио, при чему му је за усвајање акта у складу са мишљењем Парламента потребна квалификована већина, чак и уколико се на тај начин одступа од предлога Комисије. У овој фази одлучивања Комисија, очигледно, формално не може утицати на садржину мере⁴, уколико постоји сагласност Парламента и Савета, изузев код оних случајева, стриктно дефинисаних Уговором, код којих је било предвиђено једногласно одлучивање у оквиру Савета током целокупног поступка саодлучивања. Такав случај је био, на пример, са неким питањима везаним за социјалну сигурност, приступ професији или, пак, подстицајне мере у области културе. Друга могућност подразумева да Савет усвоји заједнички став, уколико се не слаже са предложеним изменама Парламента или у предлог акта жели инкорпорирати властите измене. Заједнички став, заједно са образложењем, доставља се Европском парламенту, а о ставу Савета се детаљано информше и Европска комисија. Став Савета, заједно са образложењем, објављивао се у Службеном гласнику Европске уније. Након тога следила је фаза „другог читања“, у оквиру које заједнички став Савета бива замењен предлогом Комисије, као предметом разматрања у Савету, Парламенту и Комисији. Европски парламент у овој фази на располагању има три могућности: прва подразумева да у року од три месеца изричито одобри заједнички став Савета или, пак, да се у наведеном року о ставу Савета не изјасни, што такође подразумева да је став Савета прихваћен. У оба случаја Савет коначно усваја акт. Друга могућност подразумева да Парламент апсолутном већином својих чланова одбије заједнички став Савета, из чега имплицира да акт није усвојен. Коначно, трећа могућност подразумевала је да Парламент апсолутном већином својих чланова предложи измене заједничког става, те их достави Савету и Комисији који дају своје мишљење о предложеним амандманима. Први и други случај подразумевају да је поступак одлучивања окончан, било усвајањем акта, било његовим одбијањем, што подразумева да се поступак саодлучивања наставља искључиво у трећем случају, односно уколико Парламент усвоји измене заједничког става и

⁴ У пракси, међутим, ситуација је ипак другачија, јер се и у фази првог читања одвија континуиран неформални дијалог између Савета, Парламента и Комисије. Заједничка декларација Европске комисије, Европског парламента и Савета о практичним аранжманима за нови поступак саодлучивања, усвојена 1999. године, налагала је Европској комисији да своје право иницијативе врши конструктивно, у циљу олакшавања помирења позиције Европског парламента и Савета. Погледати: *Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission on practical arrangements for the new co – decision procedure (Art. 252 of the EC Treaty)*, OJ, 1999, C 148/1, доступно на: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4_19990206+0+DOC+XML+V0//EN, (датум посјете: 05.04.2015. године).

проследи их Савету и Комисији. У тој фази, Савету на располагању стоје две могућности: прва подразумева да у року од три месеца усвоји амандмане Европског парламента, за шта му је потребна квалификована већина, сем уколико се Европска комисија о амандманима Парламента негативно изразила, када је Савету потребна једногласност. Тако измењен заједнички став усваја као коначну меру, с тим што Комисија у овој фази може повући свој предлог, чиме се доношење одлуке окончава. Друга могућност подразумева да Савет не усвоји амандмане Парламента, након чега је председавајући Савета, у сарадњи са председником Европског парламента, сазивао комитет за мирење, којег је сачињавао једнак број представника Парламента и Савета. Задатак комитета је да у року од шест месеци дође до заједничког текста који се сматра усвојеним уколико за њега гласа квалификована већина представника Савета и већина представника Парламента. Комитет ужива широко овлашћење и није ограничен предлозима заједничке позиције коју је усвојио Парламент, узимајући у обзир да његов задатак није да на тој основи постигне сагласност. Уосталом, и Суд правде је својевремено истакао да члан 251 Уговора о Европској заједници не намеће никаква ограничења у погледу мера које комитет може прихватити да би се постигао циљ који му поставља Уговор о Европској заједници, а то је усвајање компромисног текста који је прихватљив представницима обе институције⁵. Заједнички текст прослеђује се Парламенту и Савету чиме започиње „треће читање“. Савет и Парламент на располагању имају шест недеља да усвоје текст акта: уколико у предвиђеном року то учине обе институције, сматра се да је акт усвојен; у случају да текст у предвиђеном року усвоји само једна или ниједна институција, акт није усвојен, уосталом, као и у случају да се у оквиру комитета није постигао компромис око текста предлога акта.

Лисабонска решења, прецизније, члан 289 Уговора о функционисању Европске уније, барата са два облика редовне легислативне процедуре – редовном или уобичајеном (*ordinary procedure*) с једне, те посебном (*special procedure*), с друге стране. При томе, *редовни или уобичајени поступак*, односно преименовани поступак саодлучивања, даље се проширује на регулацију низа нових питања, као што су, на пример, у области унутрашњих послова и правосуђа, погранична контрола, азил, визне листе, легална миграција, питања из домена кривично – правне материје и полицијске сарадње, али и на низ других области, као што

⁵ Погледати: C – 344/04, *European Law Fares Airline Association*, Judgement of January 10, 2006, доступно на: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-344/04> (датум посјете: 05.04.2015. године).

су пољопривреда, рибарство или спољна трговина⁶. Тренутно, у Уговору из Лисабона може се идентификовати преко седамдесет правних основа за употребу основног или уобичајеног легислативног поступка, из чега, узимајући у обзир да је једна од основних карактеристика овог поступка равноправност Савета и Европског парламента, имплицира даље јачање позиције и улоге Европског парламента у правностваралачком процесу у оквиру европске организације. Комисија и даље држава примарну позицију када је реч о праву на покретање легислативне иницијативе, међутим, постоје и одређене уговорно дефинисане ситуације у којима она то право дели како са државама чланицама и Европским парламентом, тако и са другим институцијама организације. У складу са уговорним позиционирањем одлучивања квалификованом већином у Савету као правила, он у свим случајевима у којима је Уговором из Лисабона предвиђен редовни или уобичајени поступак на такав начин и поступа, међутим, по одређеним питањима из кривично правне материје или материје везане за социјално осигурање мигрантских радника, на пример, државе чланице могу поступак одлучивања пренети у оквиру Европског савета.

Посебан поступак, за разлику од редовног, подразумева другачију природу односа Савета и Парламента у поступку одлучивања. У оквиру Уговора из Лисабона могуће је идентификовати преко тридесет правних основа за употребу посебног поступка, који подразумева партиципацију обе институције у процесу усвајања акта, али њихова тежина и улога није једнака. Најчешће, посебни поступак подразумева једногласност у Савету и консултовање Европског парламента, као што је, на пример, случај са прекограничним полицијским операцијама, или, пак, једногласност Савета и сагласност Парламента, као што је предвиђено приликом усвајања аката везаних за деловање Европског јавног тужиоца. С друге стране, постоје и одређени случајеви у којима је предвиђено да Савет одлучује квалификованом већином, уз консултовање Европског парламента, и обратно, случајеви у којима Парламент има „главну реч“ у легислативном поступку, а Савет само одобрава његову одлуку.

б) Засебни поступци одлучивања

У областима интеграције временом се развило неколико специфичних поступака одлучивања. У том контексту, најчешће се говори о по-

⁶ Погледати чланове 43, 51, 59, 75, 78 – 79, 81 – 85 и 87 – 88 Уговора о функционисању Европске уније.

ступку социјалног дијалога, поступку усвајања буџета, блиској сарадњи, комитолошком систему, те поступку мирења.

Социјални дијалог уведен је изменама и допунама оснивачких аката у Амстердаму, у циљу што снажнијег укључивања социјалних партнера у процес креирања социјалне политике и њеног правног оквира. Према члану 138 Уговора о Европској заједници, Европска комисија је имала задатак да подстиче и олакшава дијалог између социјалних партнера на европском нивоу, што је подразумевало њену обавезу да, пре подношења предлога у области социјалне политике, консултује социјалне partnere о могућним правцима деловања Заједнице. Уколико би Комисија, након консултација, сматрала да је деловање Заједнице препоручљиво, она би консултовала partnere о садржају мере, а partnere би јој на предлог мере упућивали мишљење или, пак, препоруку. Оваква улога Европске комисије предвиђена је и чланом 154 Уговора о функционисању Европске уније. Такође, Уговор о функционисању Европске уније, чланом 155, преузима и решења некадашњег члана 139 Уговора о Европској заједници, према којем социјални partnere могу испољити опредељење да своје односе уреде на нивоу европске организације, укључујући и путем уговора. При томе, Европска комисија није обавезана да следи мишљење социјалних партнера, нити њихову интенцију да узајамним уговором регулишу одређено питање. Како је предвиђено још Интеринституционалним споразумом између Савета, Парламента и Комисије о бољем правностваралачком процесу из 2003. године, регулација се може поверити социјалним партнерима уколико то доприноси бољој реализацији општег интереса, али не и уколико се ради о основним правима или важним политичким опцијама или ситуацијама које захтевају једнообразну примену правила у свим државама чланицама. Истовремено, оваква регулација не сме нарушавати основна правила и јединство унутрашњег тржишта Европске уније⁷. Као ни Уговор о Европској заједници, ни Уговор о функционисању Европске уније не прописује поступак преговарања и закључења споразума између социјалних партнера, нити прописује посебну форму тих споразума. Социјалним партнерима на располагању је могућност да закључени споразум имплементирају на националном или на нивоу Уније, посредством одлуке Савета коју овај, на предлог Европске комисије, те уз информисање Европског парламента, усваја квалификованом већином, изузев у случајевима у којима је чланом 153 Уговора о функцио-

⁷ *Interinstitutional Agreement on better law – making procedure between the European Parliament, Council and Commission of December 16, 2003, OJ, 2003, C321/1*, доступно на: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110116_en.htm (датум посјете: 06.04.2015. године).

нисању Европске уније предвиђена једногласност. Такође, битно је нагласити да захтев социјалних партнера ни на који начин не обавезује Комисију и Савет, нити одлука Савета, због комплементарне природе надлежности Уније у овој области, може мењати садржај споразума које су међусобно постигли социјални партнери. Оно о чему Савет одлучује односи се на питање да ли постигнути споразум има и какав је његов правни статус у оквиру правног система Европске уније.

Увођење *поступка ближе сарадње* у правни систем Заједнице, односно Уније, изменама и допунама оснивачких аката у Амстердаму, представљало је рефлексiju различитог приступа појединих држава чланица динамички и интензитету продубљења и проширења европског интеграционог процеса у то време, те постигнуте сагласности да државе чланице које не желе да убрзају интегративне токове, не требају у томе спречавати оне чланице које то желе. Поступак ближе сарадње, у том смислу, представља израз принципа флексибилности у деловању европске организације, при чему, преваходно из бојазни да би стварањем „чврстог језгра“ чланица, које би динамичније настојале деловати у правцу продубљења и проширења европског интеграционог процеса, могло бити нарушено јединство Уније, за примену ближе сарадње уговорно су дефинисана стриктна правила. Ближој сарадњи посвећен је Наслов IV лисабонског Уговора о Европској унији, односно његов члан 20, али и Наслов III Дела VI Уговора о функционисању Европске уније, односно његови чланови 326 – 334. Ближа сарадња мора бити усмерена ка реализацији циљева Европске уније, као и заштити и јачању њених интереса и циљева. Она мора бити у сагласности са Уговором и правом Европске уније, те се њом ни на који начин не сме подривати унутрашње тржиште или економска, социјална и територијална кохезија у оквиру Уније. Њом се не смеју постављати баријере или вршити дискриминација у међусобној трговини између држава чланица, нити нарушавати конкуренција у оквиру унутрашњег тржишта, као ни доводити у питање програми и политике Уније. Ближој сарадњи се може прибећи тек у крајњем случају, односно када се утврди да се циљ који се њом жели постићи у разумном року не може постићи од стране Уније у целини. Према лисабонским решењима, потребан број држава чланица за реализацију ближе сарадње је девет и она се искључиво односи на питања која не спадају у искључиву надлежност Уније. Ближа сарадња мора остати отворена за све чланице, док је Комисија обавезана да Парламент и Савет, а у области Заједничке спољне политике и политике безбедности, и Високог представника за спољне послове и политику безбедности, редовно извештава о њеној реализацији. Државе чланице Европској комисији достављају захтев за успостављањем

ближе сарадње, конкретизујући оквир и циљеве који се њом желе постићи. На Комисији је да ли ће предлог за одобравањем ближе сарадње проследити Савету, међутим, уколико то не учини, дужна је информисати заинтересоване државе чланице о разлозима свог таквог поступка. Коначну одлуку доноси Савет на основу предлога Комисије, те након прибављања сагласности Европског парламента⁸. При томе, одлуку, квалификованом већином, односно једногласно уколико се мења предлог Комисије, усвајају само чланице Савета које су испољиле интенцију да у ближој сарадњи учествују. Државе чланице које се накнадно укључују у поступак ближе сарадње о томе обавештавају Савет и Комисију, а Комисија у року од четири месеца⁹ од дана пријема нотификације потврђује учешће државе у питању у ближој сарадњи, уколико су услови за партиципацију у ближој сарадњи испуњени.

Систем комитологије датира из раних фаза развоја Европске заједнице, међутим своју формализацију доживео је тек осамдесетих година прошлога века. Савет је 1987. године усвојио тзв. *Одлуку о комитологији*, којом је правно верификована тада већ увелико постојећа пракса односа Савета и Комисије по питању реализације делегираних надлежности¹⁰. Одлука је потом, 1999.¹¹, 2006.¹² године доживела измене и допуне¹³, да би 2011. године, у складу са променама које доноси Уговор из Лисабона, донет нови акт (регулатива) којом су дефинисана општа правила провођења имплементационих овлаштења Комисије¹⁴.

⁸ У предлисабонском периоду било је предвиђено прибављање мишљења Парламента, односно његова сагласност уколико је за регулацију питања које је било предмет потенцијалне ближе сарадње био предвиђен поступак саодлучивања.

⁹ У предлисабонском периоду за изјашњавање Комисије било је предвиђено три месеца.

¹⁰ *Comitology Decision*, 87/373, OJ L 197/33, Погледати у: „*The European Community System: Comitology*“, J.N.H. Weiler and Martina Kocjan, editors, *The Law of the European Union*, Jean Monnet Working Materials, Unit 13, 2004/2005, доступно на: <http://www.jeanmonnetprogram.org/courses/eu/docs/UNIT1-3-EU-2004-05.pdf> (датум посјете: 06.06.2015. године).

¹¹ *Council Decision of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission*, 1999/468/EC, OJ L 184, 28 June 1999, p. 23, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31999D0468> (датум посјете: 06.04.2015. године)

¹² *Council Decision of July 17 Amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission*, 2006/512/EC, July 17 2006, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006D0512> (датум посјете: 06.04.2015. године).

¹³ За разлику од предлисабонског периода, када је за усвајање одлуке којом су се дефинисали општи услови и правила деловања комитета у Савету захтевана једногласност, лисабонским решењима је предвиђено да ће се дата одлука усвајати у оквиру редовне или уобичајене процедуре, што свакако подразумева јачање позиције Европског парламента у овом контексту.

¹⁴ *Regulation (EU) 182/2011 of the European Parliament and of the Council laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by member states of the Commission's Exercise of Implementing Powers*, 28 February 2011, OJ L 55/13, доступно на: <http://eur->

Уобичајена пракса је да Савет својом одлуком само начелно регулише одређено питање, а да даљу конкретизацију врши Комисија. Међутим, да би задржао контролу над деловањем Комисије, Савет оснива комитете којима Комисија подноси предлог мера које, у оквиру делегираних овлашћења, настоји усвојити. Комитет сачињавају представници држава чланица, а њима председавају представници Комисије. Приликом одлучивања, примењује се исти поступак какав се примењује у самом Савету, при чему председавајући не располаже правом гласа. Комитолошки систем може се употребљавати у правцу имплементације и легислативних и нелегислативних аката, међутим, не може се користити у области Заједничке спољне политике и политике безбедности, где је имплементациона улога искључиво на Савету, односно Високом представнику за спољне послове и политику безбедности. Временом су се развиле четири врсте комитета, односно четири модела односа комитета и Комисије. Први међу њима је тзв. *саветодавни комитет (advisory committee)*, који даје мишљење на предлоге мера Комисије, али оно није обавезујућег карактера за Комисију. Другим речима, правом одлучивања у овом случају у потпуности располаже Европска комисија. Други модел -*управни (management committee procedure)*, који се први пут појавио 1962. године у области пољопривреде, подразумева такође да мишљење комитета за Комисију није обавезујуће, међутим, уколико се Комисија оглуши о мишљење комитета, нацрт мере се прослеђује Савету који у року од месец дана може усвојити другачију одлуку. Уколико у предвиђеном року Савет не донесе никакву одлуку, тада се сматра да је акт Комисије усвојен. Трећи – *регулаторни комитет (regulatory committee)*, који се посебно испољио у области заједничке тарифе и заједничких стандарда по питању сигурности хране и у области ветеринарства, подразумева нешто ширу могућност обраћања Савету. И овде је мишљење комитета за Комисију необавезујуће, међутим, Комисија је дужна одлуку доставити Савету у случају да се не постигне сагласност са комитетом, као и уколико комитет уопште не изнесе своје мишљење о одлуци Комисије. Савет у року од три месеца усваја одлуку, а уколико у том периоду не усвоји никакву одлуку, њу усваја Комисија. Савет, међутим, може простом већином да одбије одлуку Комисије, а да истовремено не усвоји и неку другу. Изменама правила комитологије из 2006. године уведен је и четврти модел, тзв. *регулаторни истражни комитет (regulatory committee with scrutiny)*, који је једини у ове односе укључивао и Европски парламент. Наиме,

уколико представници држава чланица у оквиру комитета дају сагласност на нацрт одлуке Комисије, она нацрт прослеђује Парламенту и Савету на разматрање, а одлуку у коначном облику усваја тек након добијања њихове сагласности. То значи да и Савет и Парламент у овом контексту располажу могућношћу да блокирају усвајање мере. Код осталих модела комитета, Европски парламент би био само упознат са нацртом имплементационе мере Комисије, као и дневним редом састанака комитета, а били су му прослеђивани и званични записници са њихових састанака.

Уговор из Лисабона раскида са дотадашњим системом комитологије, правећи оштру дистинкцију између делегираних и имплементирајућих овлаштења Комисије, при чему се у оба случаја ради о усвајању нелегислативних, али обавезујућих аката опште примене. Наиме, члан 290 Уговора о функционисању Европске уније омогућава Комисији да, на основу овлаштења који су јој дати основним – легислативним актом, усваја делегиране акте којима се могу допуњавати или мењати, како каже уговорна одредба, „неесенцијални“ елементи основног акта. Основним актом морају јасно бити дефинисани циљеви, садржај, дomet и трајање делегираног акта Комисије. Есенцијални делови регулисаног питања или области резервисани су искључиво за легислативни акт и не могу бити предмет делегираних овлаштења Комисије. Такође, Европски парламент и Савет могу донети одлуку о повлачењу делегираних овлаштења, а сами делегирани акти могу ступити на снагу искључиво уколико Парламент и Комисија не изразе своје противљење у периоду који се дефинише легислативним актом. При томе, приликом деловања у наведеним случајевима, Парламент одлуку доноси већином гласова својих чланова, а Савет квалификованом већином. На крају, акти оваквог карактера морају носити јасну ознаку да се ради о актима које Комисија усваја на основу делегираних овлаштења.

С друге стране, према поменутом члану 291 Уговора о функционисању Европске уније, легислативним актом Комисији могу бити дата овлаштења да својим - нелегислативним актом делује у правцу његове имплементације, уколико постоји потреба за униформном имплементацијом на целокупном простору Уније. У том контексту, према ставу 3 члана 291 Уговора о функционисању Европске уније, омогућено је успостављање механизма за контролу Комисијиних имплементирајућих овлаштења од стране држава чланица. То значи да се о систему комитологије може говорити само у контексту имплементирајућих овлаштења Европске комисије, при чему и ту постоји додатна редукација његове примене која произилази става 1 истог члана, а којим се у процесу имплементације легислативних аката као примарни избор наводе

државе чланице, па тек онда Европска комисија. На овакав начин, „*потврдили су се неке дотадашње тенденције да комитологија постане пре изнимка, него правило у систему Европске уније*“¹⁵. Суштински, измене о којима је реч, а које доноси Уговор из Лисабона, преузете су из неуспелог Уговора о Уставу за Европу. Још је у периоду израде овог акта тзв. Радна група IX о симплификацији¹⁶, којом је председавао Ђулијано Амато, те која је за задатак имала редукацију правних инструмената којима барата оснивачки акт и обезбеђење њиховог терминолошког одређења које би на јаснији начин одражавало њихово дејство¹⁷, израдила извештај којег је готово у потпуности прихватио Президијум Европске конвенције. Решења која нису заживела посредством Уговора о Уставу за Европу преузео је Уговор из Лисабона, а њихова операционализација, у складу са решењима става 3 члана 291 Уговора о функционисању Европске уније, извршена је регулативом Савета и Европског парламента 182/2011 која је ступила на снагу 1. марта 2011. године¹⁸. За разлику од претходног периода, у којем су се, као што смо видели, могле идентификовати четири врсте односа комитета и Комисије, нова решења подразумевају само два: *саветодавни (advisory)* и *истражни (examination)*, при чему је саветодавна процедура одређена као правило, а истражна као изузетак. По својим карактеристикама, саветодавна процедура одговара оној из предлисабонског периода, док истражна, која замењује остале процедуре из предлисабонског периода, даје значајна овлаштења комитету. Наиме, уколико у оквиру истражне процедуре комитет, квалификованом већином својих чланица, изгласа негативно мишљење на нацрт мере Комисије, Комисија меру не може да усвоји, али може Комитету упутити оригинални или измењени нацрт мере на поновно разматрање. У изнимним ситуацијама, Комисија може деловати у правцу усвајања мере без обзира на претходни негативан став комитета, међутим, и тада ће коначну судбину мере накнадно одредити комитет у временском периоду који не може бити дужи од месец дана. Уколико комитет у предвиђеном року не усвоји мишљење

¹⁵ Погледати: „*The Functions of Commitology – What Will Lisabon Change*“, Alke Metselaar, University of Maastricht, August 2008, p. 23.

¹⁶ енг. *Working Group IX on Simplification*.

¹⁷ Погледати: *Final Report of Working Group IX on Simplification*, pp. 9 – 10, погледати на: http://european-convention.europa.eu/EN/doc_register/doc_registereb92.html?lang=EN&Content=WGIX (датум посјете: 06.04.2015. године).

¹⁸ *Regulation 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 Laying down the rules and general principles of concerning mechanisms for control by member states of the Commission's exercise of implementing power*, OJ L 55/13, доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011R0182> (датум посјете: 06.04.2015. године).

о нацрту мере, Комисија задржава дискреционо право да одлучи да ли ће меру усвојити или не. У случају да комитет својим мишљењем подржи меру, Комисија ће је усвојити, сем уколико се не појаве изузетне околности или нове чињенице који би у потпуности оправдали њено неусвајање.

Процедура мирења дефинисана је Заједничком декларацијом¹⁹ коју су још 1975. године усвојили Европски парламент, Савет и Комисија, а основни циљ њеног увођења подразумевао је обезбеђење непосредне комуникације Савета и Комисије, посредством посебног комитета, у случајевима када би Савет испољио став да не намерава пратити саветодавно мишљење Парламента. По правилу, предмет ове процедуре били су искључиво акти опште примене који подразумевају и значајне финансијске импликације. При томе, из оквира примене процедуре мирења били су искључени акти чије усвајање је било предвиђено усвојеним актом Заједнице, јер су и они сами могли бити предмет овог поступка. Комисија је имала обавезу да, приликом подношења предлога акта, пре свега докаже да се ради о акту подложном процедури мирења. С друге стране, Парламент је захтев за покретањем процедуре мирења морао поднети приликом давања мишљења. Предвиђени рок за окончање процедуре мирења био је три месеца, међутим, Савет је у хитним случајевима могао утврдити и други рок. Преговори у оквиру комитета за мирење могли су довести до усвајања новог мишљења у Парламенту и тада је Савет приступао коначном усвајању мере. Међутим, чак и уколико се споразум у оквиру комитета не би постигао, Савет је задржавао право одлучивања, односно усвајао је меру коју је сматрао адекватном. Јачањем улоге Европског парламента у правностваралачком процесу, како увођењем поступка сагласности, а посебно увођењем и континуираним ширењем примене поступка саодлучивања, процедура мирења је и пре њеног формалног нестајања у потпуности изгубила на значају.

Фундаментална разлика коју доноси Уговор из Лисабона, када је реч о *поступку усвајања буџета* европске организације, односи се на јачање позиције Европског парламента у контексту докидања претходно егзистирајуће дистинкције између обавезних (*compulsory*) и необавезних (*non – compulsory*) трошкова. Наиме, у предлисабонском периоду, Европски парламент је значајну улогу имао само код дефинисања и усвајања необавезујућих буџетских расхода Европске уније, док је код

¹⁹ *Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission of 4 March 1975*, Official Journal of the European Communities, 22.04.1975, No C 89, доступно на: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/f64b70af-8ecb-4a6d-93e4-9b8c06933cd0/publishable_en.pdf (датум посјете: 07.04.2015. године).

обавезних трошкова главну реч имао Савет. Изменама из Лисабона Парламент је у овом смислу изједначен са Саветом, поступак усвајања буџета је поједностављен (отклоњена је фаза првог читања у Савету и Парламенту), а средњерочни финансијски, односно буџетски план добио је правно обавезујући карактер. Обавезни буџетски расходи обухватали су око 45% укупних буџетских расхода, и њима је сервисирана реализација активности и обавеза организације које су произиласиле из оснивачког акта и аката усвојених у правцу његове имплементације, али и из споразума које је организација закључивала са трећим субјектима. Као што је познато, дуго времена највећи удео на страни обавезних трошкова заузимала је Заједничка пољопривредна политика. У Лисабону оваква дистинкција се укида, те Савет и Парламент заједнички учествују у процесу усвајања целокупног буџета. Наравно, право иницијативе је у рукама Европске комисије која, по правилу током априла, ступа у контакт са Парламентом и Саветом у циљу дефинисања буџетских приоритета за идућу годину. Последње седмице априла или прве седмице маја, Комисија Савету и Парламенту прослеђује званичан предлог буџета, који је до средине јуна информишу о могућим амандманима. Крајем јуна или почетком јула Комисија, Савет и Европски парламент се поново састају како би размотрили предлог буџета за идућу годину. До краја јула Савет доноси одлуку о усвајању буџета, да би након њега, до почетка октобра, он био разматран и од стране Буџетског комитета Европског парламента. При томе, Комитет разматра верзију предлога коју је потврдио Савет, што подразумева да се он може разликовати од оригиналног предлога достављеног од стране Европске комисије. Након Комитета, предлог буџета са евентуалним амандманима Савета разматра и Европски парламент у пленарном сазиву. Уколико је Европски парламент усвојио одређене амандамане у односу на верзију буџета коју је потврдио Савет, покреће се механизам концилијације, односно представници Савета и Европског парламента, окупљени у оквиру тзв. комитета за мирене (*Conciliation Committee*), на располагању имају 21 дан да постигну сагласност о буџету за идућу годину. У случају постизања сагласности, буџет у наредних 12 дана својим одлукама потврђују и Савет и Парламент, чиме се он сматра усвојеним. У случају непостизања сагласности Парламента и Савета, предвиђено је „привремено финансирање“²⁰, односно одвајање средстава у висини од 1/12 прошлогодишњег буџета за сваки месец нове године док се сагласност Савета и Парламента не постигне, највероватније на основу новог предлога којег израђује Европска комисија. Такође, Ко-

²⁰ Члан 315 Уговора о функционисању Европске уније.

мисија располаже могућношћу и да покрене иницијативу за изменама годишњег буџета и након његовог усвајања, уколико је дошло до наступања нових околности које то захтевају. Иницијатива за изменама усвојеног буџета од стране Комисије може бити покренута и на захтев других институција Уније, при чему се те измене односе искључиво на буџетске ставке које се на дате институције и односе.

Годишњи буџет европске организације планира се на основу Вишегодишњег финансијског оквира (*Multiannual Financial Framework*), који је, у складу са решењима из Лисабона, добио правно обавезујући карактер, у смислу да се потврђује регулативом коју једногласно²¹ усваја Савет уз претходну сагласност Европског парламента, за коју је потребна већина од укупног броја његових чланова. У предлисабонском периоду финансијски оквир је пројектован на период од седам година, док је новим решењима предвиђено његово петогодишње програмирање.

в) Додатни уговорно предвиђени поступци одлучивања

На крају, Уговор из Лисабона бројним одредбама предвиђа усвајање нелегислативних аката на различите начине и са различитом природом односа између главних институција европске организације. На пример, у области породичног права, чланом 83 Уговора о функционисању Европске уније предвиђено је да ће Савет усвајати нелегислативне акте једногласно, на предлог Комисије, те након прибављење сагласности Европског парламента. С друге стране, према члану 74 истог уговора, Савет ће нелегислативне акте којима се уређује административна сарадња у области унутрашњих послова и правосуђа усвајати на основу квалификоване већине. Одређене нелегислативне акте, као, на пример, оне којима се проширује област деловања Европског јавног тужиоца, према члану 86.4 Уговора, усваја Европски савет. Што се позиције Европског парламента тиче, неке уговорне одредбе, као што су оне које се односе на усвајање санкционих мера у области Заједничке спољне политике и политике безбедности, не предвиђају његову консултовање, док је другим предвиђена његова не само консултативна улога, већ и неопходна сагласност да би Савет могао усвојити одређени нелегислативни акт. Такође, приликом усвајања нелегислативних аката не постоји генерални захтев да иницијативу покрене Европска комисија, већ је њена улога у овом процесу дефинисана појединачно.

²¹ Према члану 312.2 Уговора о функционисању Европске уније, Европски савет може изменити начин одлучивања Савета по овом питању, односно усвојити одлуку којом се Савет овлашћује да дату регулативу усвоји квалификованом већином.

чним уговорним одредбама. На пример, одредбе наведеног члана 86.4 Уговора о функционисању Европске уније, којима је дефинисана могућност да Европски савет својом одлуком прошири оквир деловања Европског јавног тужиоца, предвиђају само њену консултативну улогу.

Промене у поступцима одлучивања у областима интеграције, али и, последично, промене у односима између Комисије, Савета и Парламента до којих је долазило у протеклих неколико деценија, били су детерминисани посредством неколико основних фактора. С једне стране, континуирано продубљење и проширење интеграционог процеса, укључујући и циклично повећање броја чланица европске организације, захтевали су изналагање модалитета одлучивања посредством којих ће се обезбедити одговарајућа ефикасност и „пропусност“ како у начину доношења одговарајућих инструмената, тако и њиховој имплементацији. У том смислу, приметна је континуирана експанзија одлучивања посредством квалификоване већине, односно, у ширем контексту, ширење поступка саодлучивања или редовног поступка на све већи број области и питања заједничког деловања. С друге стране, посебно од почетка деведесетих година прошлог века, све јасније су се могле чути критике на рачун недовољне демократичности у раду, а самим тим и доношењу одлука у оквиру организације, услед чега је дошло до приметног јачања позиције Европског парламента у поступцима одлучивања и његовог изједначавања као „козаконодавца“ са Саветом. Међутим, и поред промена у овом правцу, узимајући у обзир сложеност правног, политичког и институционалног система Европске уније, степен бирократизованости и недовољну отвореност у њеном деловању према јавности, као и, консеквентно, сада већ традиционално слабу излазност на изборима за Европски парламент, питање демократичности или потребе за даљом демократизацијом Уније у њеном свакодневном деловању остаје и даље отворено. Посебно, узимајући у обзир незанемарљив број различитих, почесто „невидљивих“ субјеката који директно и индиректно партиципирају у процесима одлучивања како у појединачним органима, тако и на нивоу целокупне организације.